

## ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**В** статье излагаются результаты опросов глав муниципальных образований Вологодской области, связанные с работой по реализации ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*Местное самоуправление, муниципальные образования, проблемы функционирования местных органов управления.*

В соответствии с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2006 г. в Вологодской области организовано местное самоуправление на двух уровнях: окружном (районном) и поселенческом [1].

С целью изучения проблем местного самоуправления на современном этапе его реформирования Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН в 2007 и 2008 гг. проводил опросы глав муниципальных образований, направленные на выявление факторов, препятствующих функционированию органов местного самоуправления, и определение путей повышения эффективности этого института власти [2].

На вопросы анкеты в 2007 г. ответили 130 глав муниципальных образований (35% от числа опрошенных), 2008 г. – 210

(57%)<sup>1</sup>. Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы.

За исследуемый промежуток времени<sup>2</sup> доля глав, считающих, что реформа необходима и ее реализация в конечном итоге ведет к положительным социально-экономическим результатам в муниципальных образованиях, увеличилась с 65 до 77% (табл. 1).

По нашему мнению, это объясняется тем, что с началом реализации ФЗ № 131 в каждом муниципальном образовании был сформирован собственный бюджет, т. е. у органов местного самоуправления появилась возможность самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами муниципалитетов и, как следствие, повышать эффективность управления социально-экономическим развитием муниципалитета. Данный вывод подтверждается ответами глав, полученными в ходе опроса (табл. 2).



ГУТНИКОВА Елена Александровна  
инженер-исследователь  
ВНКЦ ЦЭМИ РАН

<sup>1</sup> Среди ответивших большинство в 2008 году составляли главы сельских поселений – 181 (86%), а руководители администраций городских поселений и муниципальных районов – соответственно 13 (6%) и 16 (8%). Городские округа – Вологда и Череповец в опросе не участвовали.

<sup>2</sup> Для определения динамики в 2006 – 2007 гг. муниципальные образования принимались за единый объект изучаемого процесса.

Таблица 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы относитесь к идущей реформе местного самоуправления?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования (опрос 2008 г.)			Все муниципальные образования	
	городские поселения	сельские поселения	районы	опрос 2007 г.	опрос 2008 г.
С оптимизмом	75	74,6	100	64,8	76,6
Лояльно	8,3	8,5	-	9,6	7,8
Отрицательно	16,7	6,2	-	12	5,4

Таблица 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, в результате реформ появилось ли у органов местного самоуправления больше возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования (опрос 2008 г.)			Все муниципальные образования	
	городские поселения	сельские поселения	районы	опрос 2007 г.	опрос 2008 г.
Да, возможностей для управления развитием стало больше	41,7	52,5	43,8	45,2	51,2
Возможности для управления развитием существенно не изменились	41,7	30,7	37,5	41,1	31,9
Возможностей для управления стало меньше	8,3	7,8	6,3	8,9	7,7

Как видно из данных таблицы, наибольшее число позитивных ответов (53%) получено от глав сельских поселений, которые смогли активизировать свою деятельность по таким вопросам, как, например, благоустройство территорий, капитальный ремонт жилого фонда, проведение первичных мер пожарной безопасности и т. д. Ранее работа по этим направлениям практически не осуществлялась или осуществлялась недостаточно.

Однако по-прежнему сохраняется ряд факторов, затрудняющих дальнейшее развитие института местного самоуправления. К основным из них руководители администраций относят: дефицит собственных источников доходов (почти 87% ответивших), пассивность местного населения (70%), несовершенство законодательства и бюрократические проволочки (по 62%), недостаточность имущественной базы (55%) и трудовых ресурсов (46%) (табл. 3).

Таблица 3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие факторы препятствуют эффективному управлению муниципальным развитием?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Год опроса	
	2007	2008
Дефицит собственных доходных источников	82,4	86,5
Недостаток объектов имущества	55,2	55,1
Недостаток квалифицированных кадров	30,7	45,5
Ограниченность полномочий	34,9	39,3
Слабость мотивации у муниципальных служащих	38,0	50
Бюрократические проволочки и препоны	57,3	61,7
Пассивность местного населения	59,1	70,2
Отсутствие методики оценки эффективности функционирования органов МСУ*	-	45,9
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной власти*	-	46,4
Несовершенство законодательства*	-	62,6
Отсутствие эффективных форм частно-муниципального партнерства*	-	44,3

\* Данные варианты ответов в анкете 2007 года представлены не были.

Судя по приведенным сведениям, острота существующих проблем только усиливается.

Если посмотреть в разрезе муниципальных образований, то и для районов, и для поселений тройка «лидирующих» факторов одна и та же (рис. 1).

Рассмотрим некоторые факторы более подробно.

Наиболее существенной причиной, препятствующей реформированию местного самоуправления, является дефицит собственных средств. Более 80% руководителей местных администраций оценили уровень обеспеченности муниципальных образований собственными доходами как крайне низкий (рис. 2).

Рисунок 1. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Какие факторы препятствуют эффективному управлению муниципальным развитием?» (в % от числа ответивших)

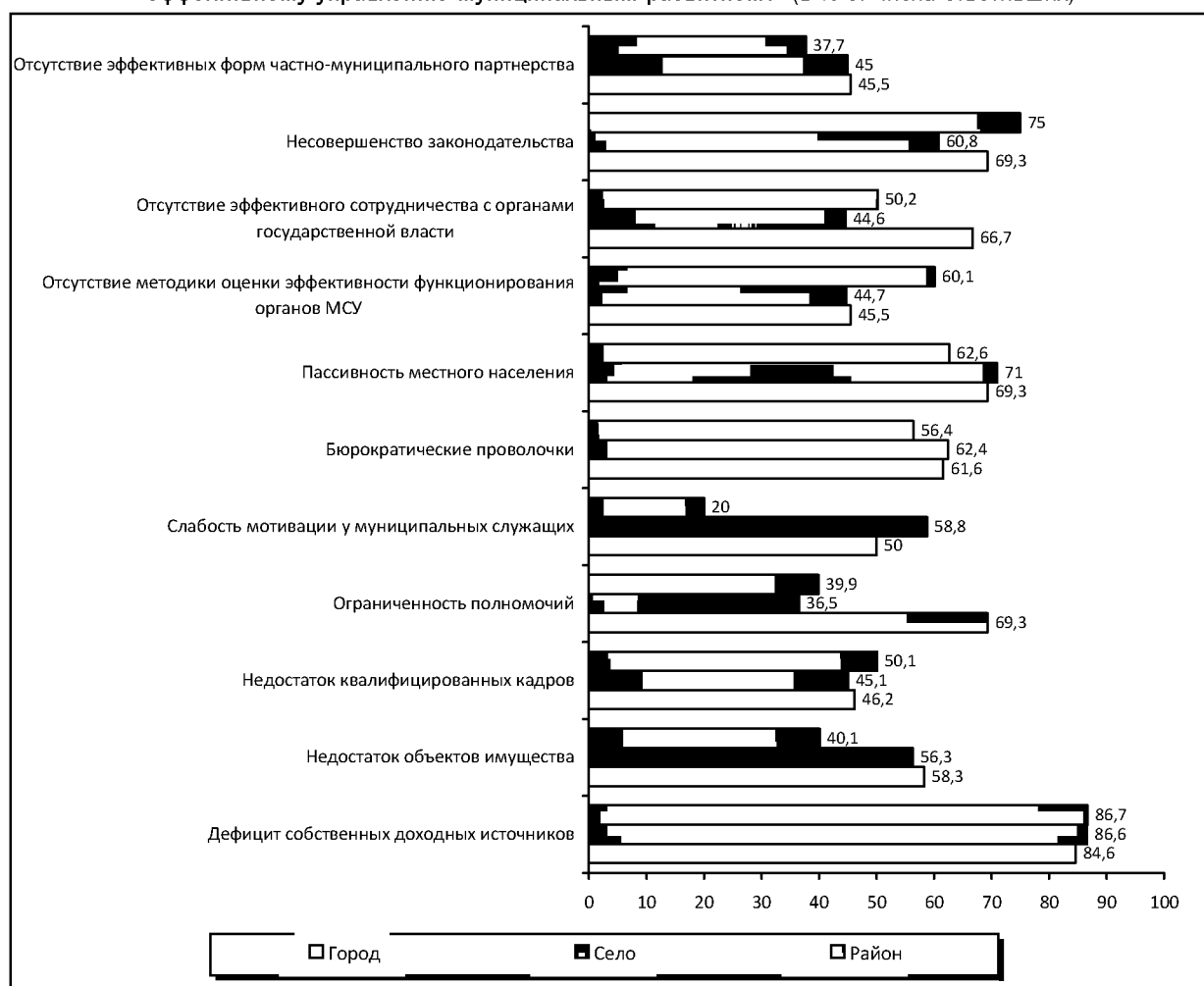
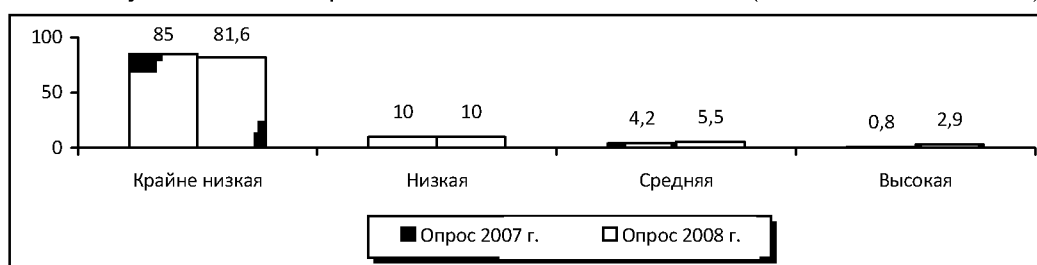
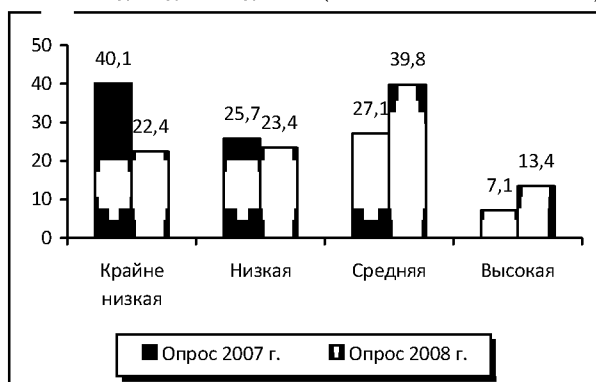


Рисунок 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами» (в % от числа ответивших)



Несколько лучше складывается ситуация с обеспеченностью бюджетов муниципальных образований доходами в целом. Сравнение данных опросов 2008 года и предыдущего показывает, что доля глав, оценивающих обеспеченность доходами муниципалитетов как низкую и крайне низкую, уменьшилась с 66 до 47% (рис. 3).

Рисунок 3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования общим объемом доходов бюджета» (в % от числа ответивших)



Самое тяжелое положение с финансовыми средствами сложилось в сельских поселениях (табл. 4).

Таблица 4. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования доходами» (в % от числа ответивших)

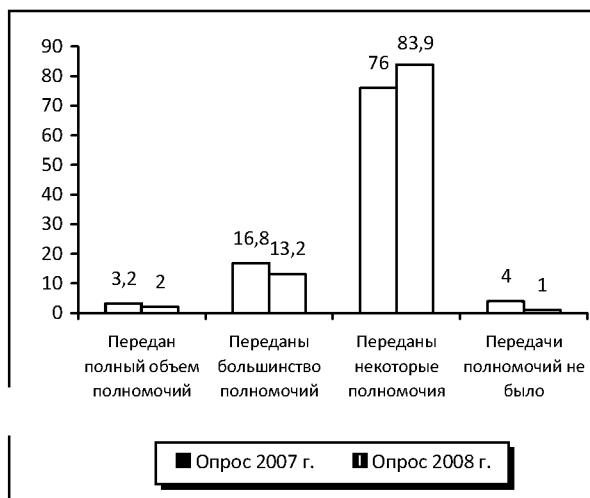
Муниципальные образования	Обеспеченность			
	крайне низкая	низкая	средняя	высокая
<b>Общий объем доходов бюджета</b>				
Городские поселения	-	33	66,6	-
Сельские поселения	25,4	22,5	38,1	14,2
Районы	7,7	38,5	38,5	15,4
<b>В том числе собственные доходы</b>				
Городские поселения	40	20	40	-
Сельские поселения	87,2	6,3	3,8	2,6

Финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении местных органов управления, недостаточно для покрытия текущих расходов муниципальных образований, а, следовательно, у них нет возможности для самостоятельной реализации всего

объема предоставленных полномочий. Это приводит к тому, что местная власть вынуждена принимать к исполнению возложенные на нее обязательства выборочно.

Так, по данным опроса 2007 г., самостоятельно осуществляли весь объем полномочий только 4% муниципальных образований, а в следующем году – всего 1% (рис. 4).

Рисунок 4. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Осуществляется ли в Вашем муниципальном образовании передача полномочий с поселенческого на районный уровень на основе соглашений?» (в % от числа ответивших)



Недостаточность имущественной и материально-технической базы, ее несоответствующее качество – следующая проблема, затрудняющая эффективное функционирование органов местного самоуправления и выполнение ими своих полномочий. Около 40% руководителей отмечают, что обеспеченность муниципалитетов этим ресурсом крайне низкая (рис. 5).

При этом в наиболее тяжелом положении оказались городские поселения. Большинство их руководителей отметили крайне низкую обеспеченность имуществом (табл. 5).

Еще одной проблемой, препятствующей реализации ФЗ № 131, является недостаток квалифицированных кадров.

Рисунок 5. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования имуществом» (в % от числа ответивших)

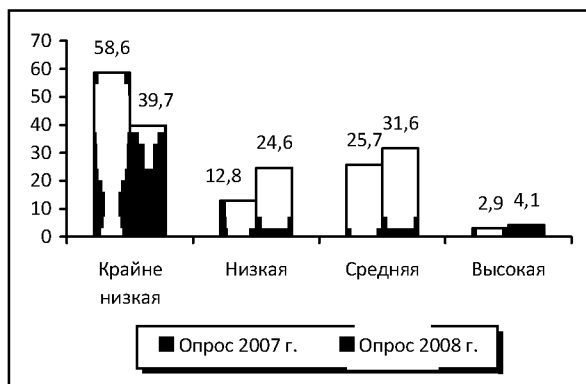
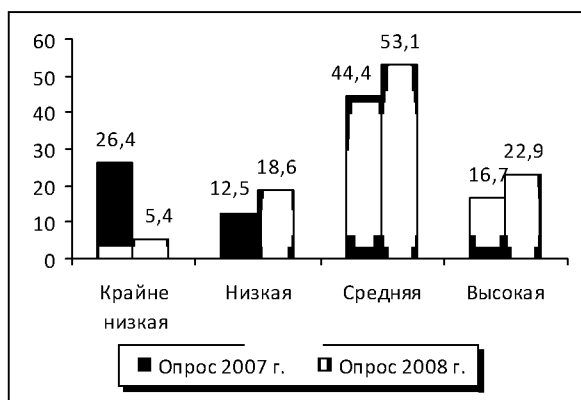


Таблица 5. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования имуществом» (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Обеспеченность			
	крайне низкая	низкая	средняя	высокая
Городские поселения	70	20	10	-
Сельские поселения	40,1	23,2	32,6	4,1

С переходом к двухуровневой системе в каждом муниципальном образовании должен был сформироваться собственный профессиональный кадровый состав для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения. Но почти в каждом четвертом муниципалитете, по оценкам их глав в 2008 году, обеспеченность трудовыми ресурсами была низкая и крайне низкая (рис. 6).

Рисунок 6. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования кадрами» (в % от числа ответивших)



Однако можно отметить определенные сдвиги: за 2007 – 2008 гг. с 39 до 24% сократилась доля глав, отмечающих крайне низкую и низкую обеспеченность муниципальных образований квалифицированными сотрудниками.

Судя по данным, представленным в таблице 6, большая часть респондентов в поселениях и районах считает обеспеченность этим ресурсом средней, т. е. достигнут неплохой показатель. И это во многом определяется деятельностью Правительства Вологодской области и органов местного самоуправления, проводящих целенаправленную кадровую политику.

Тем не менее нельзя обойти вниманием тот факт, что если ситуация по формированию штатов администраций улучшается, то повышения уровня профессионализма и компетентности муниципальных служащих пока не происходит. Подготовленных специалистов на местах не хватает, а их квалификационный и образовательный уровень все еще не отвечает требованиям времени. Это приводит к низкой эффективности управленческих решений

Таблица 6. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования кадрами» (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Обеспеченность			
	крайне низкая	низкая	средняя	высокая
Городские поселения	-	20	50	30
Сельские поселения	5,4	17,1	53	24,4
Районы	7,1	35,7	57,1	-

Таблица 7. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень квалификации муниципальных служащих?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	городские поселения	сельские поселения	районы
Достаточный	30,8	15,6	12,5
Удовлетворительный	61,5	70	75

органов местного самоуправления, препятствует рациональному использованию ресурсов, снижает качество услуг, предоставляемых населению.

Наибольший недостаток в квалифицированных кадрах, как выявлено, испытывают сельские поселения (табл. 7).

Невысокий уровень знаний у муниципальных служащих, по мнению руководителей, проявляется при решении юридических, экономических вопросов, в области государственного и муниципального, земельного и имущественного управления и, кроме того, в сфере информационных технологий.

Недостаточно эффективное сотрудничество с органами государственной власти также препятствует развитию муниципального управления. Среди основных причин можно выделить ориентацию органов государственной власти на районные администрации, что приводит к невозможности своевременно

реагировать на нужды поселений, искажает реальную ситуацию, ограничивает равенство прав муниципальных образований. Главы муниципальных образований отметили также бюрократические проволочки и плохую организацию (рис. 7; табл. 8).

В ходе опроса в 2008 году задавался вопрос об оценке эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти (табл. 9).

Видно, что главы городских поселений оценили как «крайне низкую» и «недостаточную» эффективность взаимодействия с департаментом земельных отношений (90%), департаментом имущественных отношений (82%), департаментом финансов (55%); как «приемлемую» и «достаточную» – с губернатором области (67%), департаментом государственной службы и вопросов местного самоуправления (60%).

Рисунок 7. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, в первую очередь препятствует эффективному взаимодействию органов государственной и местной власти?» (в % от числа ответивших)

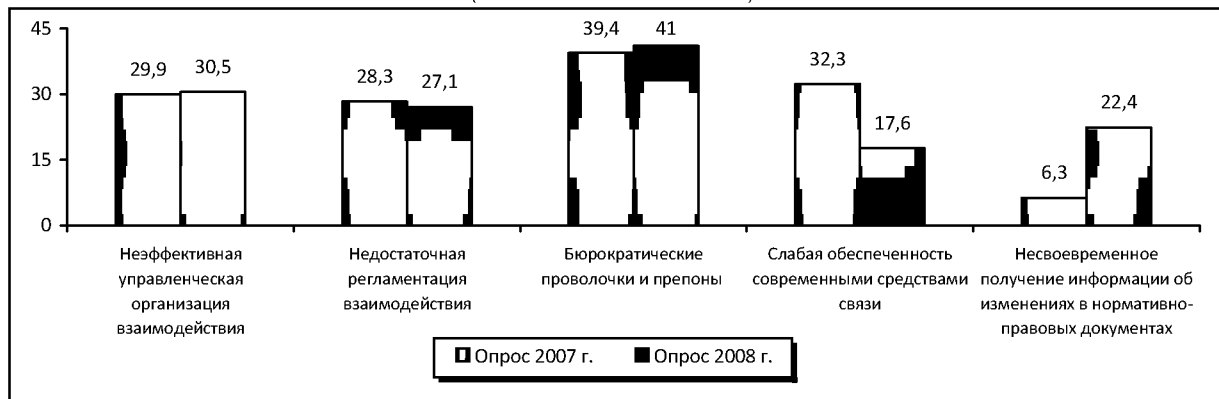


Таблица 8. Распределение ответов респондентов в 2008 году на вопрос: «Укажите, пожалуйста, основные причины, препятствующие эффективному взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	городские поселения	сельские поселения	районы
Неэффективная управленческая организация взаимодействия	38,5	28,7	43,8
Недостаточная регламентация взаимодействия	23,1	27,1	31,3
Бюрократические препоны	23,1	40,3	62,5
Недостаток технических средств связи	7,7	19,9	-
Несвоевременное получение информации об изменениях в нормативно-правовых документах	7,7	25,4	-

Таблица 9. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Оцените, пожалуйста, уровень эффективности взаимодействия органов местного самоуправления Вашего муниципального образования с ...» (в % от числа ответивших)

	Крайне низкий			Недостаточный			Приемлемый			Достаточный		
	город	село	район	город	село	район	город	село	район	город	село	район
Губернатором Вологодской области	11,1	25,3	6,3	22,2	27,3	12,5	55,5	28	43,9	11,1	19,3	37,3
Департаментом государственной службы и вопросов местного самоуправления	10	12,4	18,8	30	33,9	31,3	30	41,3	31,4	30	12,3	18,5
Департаментом финансов	9,1	19,1	6,3	45,5	35,8	18,8	36,4	35,2	68,8	9,1	9,9	6,1
Департаментом земельных отношений	20	44	6,3	70	36,8	68,8	10	15,8	18,8	-	3,3	6,1
Департаментом имущественных отношений	18,2	41,3	6,3	63,7	39,9	62,5	18,2	17	25,1	-	2	6,1

Главы сельских поселений отмечают отсутствие эффективного взаимодействия с департаментами земельных и имущественных отношений (по 81%), департаментом финансов (55%), с губернатором области (53%). Лишь взаимодействие с департаментом государственной службы и вопросов местного самоуправления было оценено положительно большинством ответивших (54%).

Руководители районов считают «крайне низкой» и «недостаточной» эффективность взаимодействия с департаментом земельных отношений (75%), департаментом имущественных отношений (69%); значительная часть положительно оценивает сотрудничество с губернатором (81%), департаментом финансов (75%) и департаментом государственной службы и вопросов местного самоуправления (50%).

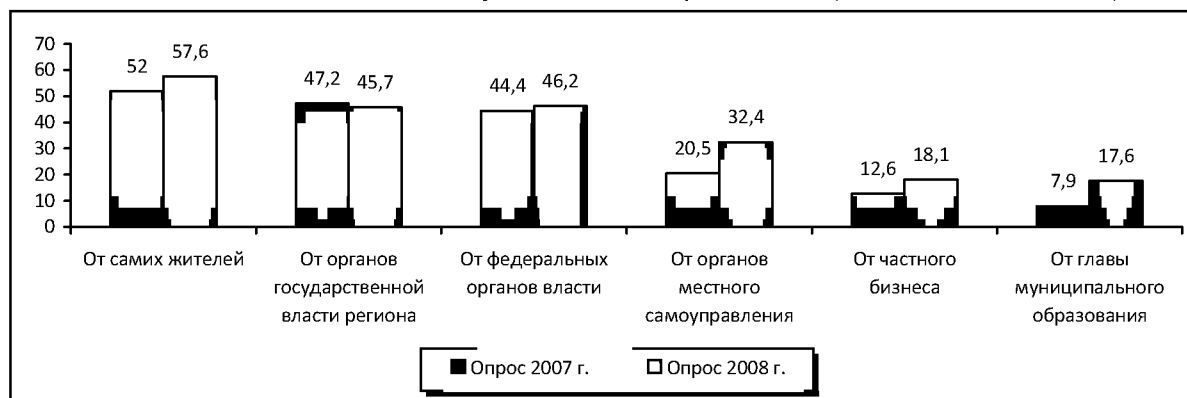
Еще одной проблемой, затрудняющей эффективность функционирования

местного самоуправления, является пассивность местного населения. В то же время проведенный опрос показал, что главы придают большое значение потенциалу жителей, который, по их мнению, выступает не только как необходимое условие повышения уровня жизни, но и как главный качественный критерий прогрессивности социально-экономического развития муниципального образования.

Так, за исследуемый период удельный вес тех, кто считает местное население главным инициатором изменений, вырос на 6% и достиг 58% (рис. 8). По оценкам ответивших, региональные и федеральные органы власти задают общий вектор развития. Значительно меньшую роль играют органы местного самоуправления, частный бизнес и глава муниципального образования.

Анализ результатов опроса позволяет сделать вывод, что главы сельских и

Рисунок 8. Распределение ответов респондентов на вопрос: «От кого в наибольшей степени зависит благосостояние жителей Вашего муниципального образования?» (в % от числа ответивших)



городских поселений отводят жителям большую роль, чем руководители районов (рис. 9). Это неудивительно, так как именно на этом уровне местная власть наиболее приближена к народу. Их тесное взаимодействие обуславливает эффективность самоуправления.

Одной из главных задач местного самоуправления является активизация участия различных социальных групп в управлении муниципальным образованием. По данным опроса 2008 г., по сравнению с уровнем предыдущего года

увеличилась доля руководителей, отмечающих повышение социальной активности, – с 26 до 33%, при одновременном сокращении представительства негативных оценок (рис. 10).

Но, несмотря на определенные позитивные сдвиги, по мнению 61% глав, социальная активность населения не изменилась.

Если сравнить социальную активность населения в городских и сельских поселениях (рис. 11), то видно, что в последних она существенно ниже.

Рисунок 9. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «От кого в наибольшей степени зависит благосостояние жителей Вашего муниципального образования?» (в % от числа ответивших)

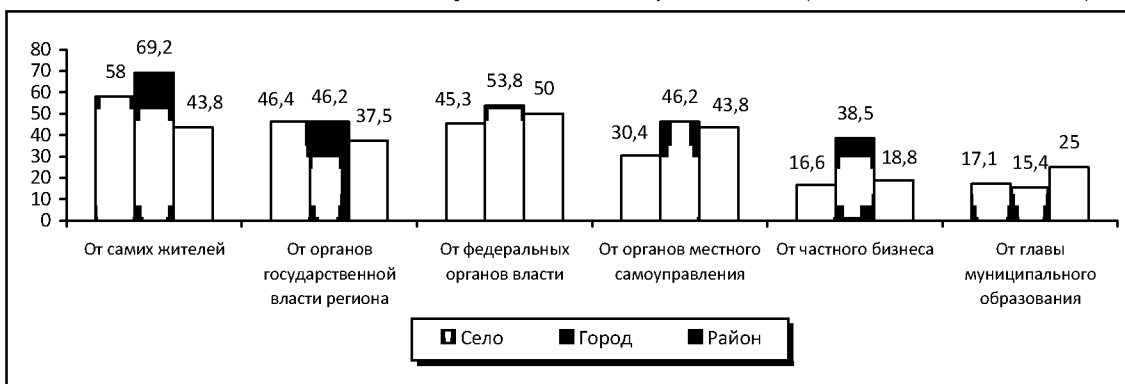


Рисунок 10. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?» (в % от числа ответивших)

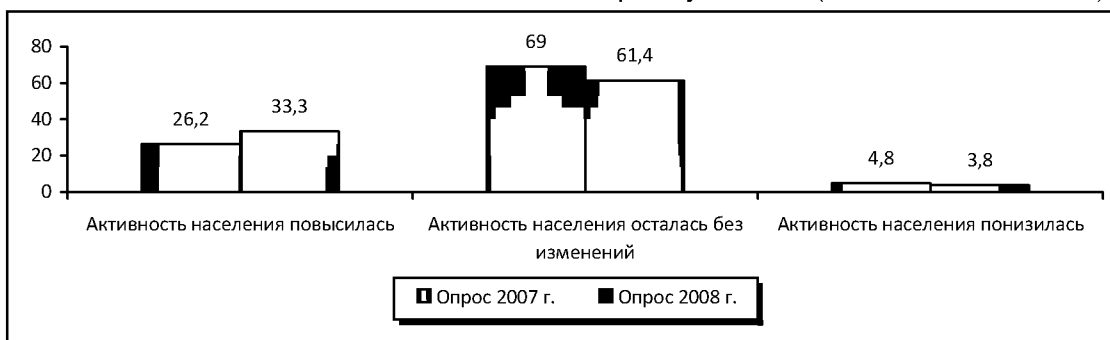


Рисунок 11. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?» (в % от числа ответивших)

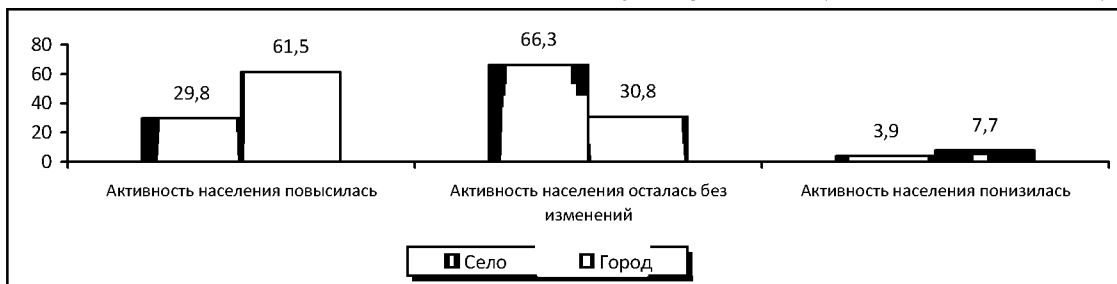




Таблица 10. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Что из предложенных вариантов, по Вашему мнению, может быть использовано для увеличения доходной базы местных бюджетов?»  
(в % от числа ответивших)

Вариант ответа	%
Работа по легализации «теневой» заработной платы	50
Привлечение в бюджеты доходов от деятельности частного бизнеса	42,4
Привлечение инвестиций в экономику	39
Привлечение частных инвестиций в социально значимые сферы	33,3
Стимулирование участия населения в местном самоуправлении	31,4
Более полное использование и развитие экономического потенциала муниципального образования	24,8
Проведение инвентаризации муниципального имущества и определение направлений его эффективного использования	18,6
Совершенствование системы управления	12,9

Перечисленные проблемы определяют условия совершенствования функционирования института местного самоуправления и повышения эффективности управления муниципальным развитием. Поэтому на всех уровнях власти необходимо активизировать деятельность по их решению.

Для увеличения финансовых ресурсов и пополнения бюджетов наиболее важны, с точки зрения руководителей, легализация «теневой» заработной платы, развитие частного бизнеса и привлечение инвестиций в социально значимые проекты (табл. 10).

В целях обеспечения муниципальных образований необходимой имущественной базой требуется завершение работы по разграничению собственности как на уровне «район-область» («область-район»), так и на уровне «район-поселение» («поселение-район»).

Решение кадровой проблемы видится в создании системы непрерывного образования и переподготовки муниципальных служащих. Самыми предпоч-

тительными формами при этом, как представляется главам, являются выездные заседания специалистов областного уровня и полученные в их процессе консультации (45%), регулярные плановые семинары (44%), обучение в вузах (25%) и др. Кроме того, решению проблемы кадрового дефицита будет способствовать привлечение молодых специалистов в органы местного управления. Для чего необходимо обеспечить муниципальных служащих приемлемыми социальными условиями жизни, в том числе достойной заработной платой и возможностью приобретения жилья.

Устранить препятствия эффективному взаимодействию с органами государственной власти поможет, в первую очередь, по мнению большинства ответивших (63,8%), регулярное проведение встреч со специалистами Правительства области (табл. 11).

В плане повышения социальной активности населения наиболее действенными являются следующие меры: проведение собраний, общественных слушаний

Таблица 11. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять в первую очередь для повышения уровня взаимодействия органов государственной и местной власти?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	%
Регулярно проводить встречи, семинары-совещания со специалистами Правительства области	63,8
Изменить нормативы межбюджетных перечислений	53,8
Повысить уровень технического оснащения органов местного самоуправления	31,9
Разработать и ввести в действие дополнительную регламентирующую документацию	16,7
Ввести дополнительные управленческие уровни (например, управленческие округа, подразделения по работе с группами муниципальных образований)	3,3

Таблица 12. Распределение ответов респондентов в 2008 г. на вопрос: «Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять в первую очередь для повышения уровня социальной активности населения?»  
(в % от числа ответивших)

Вариант ответа	%
Проведение собраний, общественных слушаний для обсуждения вопросов местного значения	34,8
Организация личных встреч с представителями органов местной власти, проведение круглых столов	32,4
Разъяснение значения реформы, обучение граждан	28,6
Принятие программы вовлечения общественности в процесс местного самоуправления	23,8
Опубликование результатов деятельности органов местной власти в печатных изданиях	20

для обсуждения вопросов местного значения, принятие программы вовлечения жителей в процесс местного самоуправления (табл. 12).

В России местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. Его исторические традиции возрождаются в новых условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Вместе с тем важность эффективного функционирования этого института

власти трудно переоценить, так как на местное самоуправление возлагается задача не только обеспечения благосостояния населения и оказания общественных услуг, но и социально-экономического развития территории в целом [3]. Поэтому на всех уровнях власти должен продолжаться поиск таких организационно-экономических механизмов, внедрение которых позволило бы повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.
2. Бердников, П.В. Реформа местного самоуправления (на примере Ставропольского края) / П. В. Бердников // Эко. – 2008. – № 1. – С. 98.
3. Валентей, С.Д. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации / С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. – М., 2008. – 125 с.
4. Гутникова, Е.А. Актуальные вопросы совершенствования местного самоуправления / Е.А. Гутникова // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 43. – С. 53.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. – М., 2003.
6. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития: сводный доклад по результатам полевых исследований 2008 г. / под общей ред. проф. И.Ю. Юргенса. – М.: Экон-Информ, 2009. – 84 с.
7. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26.